

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФГБОУ ВО «Уральский государственный  
педагогический университет»  
Институт менеджмента и права  
факультет юриспруденции  
Кафедра права и методики его преподавания

**Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъект профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних**

Выпускная квалификационная работа

Квалификационная работа  
допущена к защите  
Зав. кафедрой ПиМП  
к.и.н., доцент  
Ильченко В.Н.

\_\_\_\_\_  
дата                      подпись

Руководитель ОПОП

\_\_\_\_\_  
подпись

Исполнитель:  
Шефер Альбина  
Эдуардовна,  
студент группы БП-41

\_\_\_\_\_  
подпись

Научный руководитель:  
Ильченко Вера Никитична,  
к.и.н., доцент кафедры  
права и МП

\_\_\_\_\_  
подпись

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРИЯ, ИСТОРИЯ, ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	8
1.1 История комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав ..	8
1.2 Структура и функции органов власти в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних .....	13
1.3 Зарубежный опыт организации и функционирования системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних .....	18
ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ .....	24
2.1 Нормативно-правовая база деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	24
2.2 Проблемы правоприменительной деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	29
2.3 Эффективность деятельности комиссии по делам несовершеннолетних .....	33
ГЛАВА 3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ СОТРУДНИКОВ КОМИССИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ .....	40
3.1. Рекомендации по совершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	40
3.2. Разработки и методические рекомендации по реализации программы повышения квалификации сотрудников комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав .....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	58
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	62

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования, обусловлена тем, что в настоящее время в Российской Федерации остается комплекс проблем в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Актуальным и тревожным остается рост числа семей и детей, находящихся в социально-опасном положении. В связи с этим перед государством и обществом встаёт задача найти и привести в жизнь наиболее эффективные методы профилактики совершения преступлений среди данного контингента. Ведь молодое поколение это наше будущее и о завтрашнем дне мы должны позаботиться уже сегодня, ведь такая криминализация молодежной среды лишает общество перспектив установления в скором будущем социального равновесия и благополучия.

В силу глубоких и быстро протекающих социально - экономических изменений, происходящих в нашей стране, демократизацией и гуманизацией общества, вопросы, связанные с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав приобрели особую значимость. Это связано с осознанием того факта, что комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав призвана обеспечить решение проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Несмотря на значительное количество исследований в данной сфере, многие до сих пор не знают основные направления деятельности и формы работы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. А ведь именно ей принадлежит основная роль в формировании нравственных начал, жизненных принципов, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Она разрабатывает основные подходы, касающиеся приоритетных направлений деятельности для предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организации

культурного досуга подростков, а также по оказанию помощи в воспитании несовершеннолетних.

Большое значение в успешности решения данных задач имеют особенности грамотного осуществления своих полномочий комиссией. В настоящее время достаточно много говорится о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. При этом нужно отметить, что проблема исследования структуры, основных направлений деятельности и форм работы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав имеет неоднозначный характер. С одной стороны, много пишут об основах организации деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, разрабатываются более совершенные направления и формы работы с несовершеннолетними правонарушителями. С другой стороны, все, что было разработано, на практике реализуется недостаточно эффективно, что создаёт большие трудности в работе комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав [22, с.12].

Поэтому в условиях напряженной криминальной обстановки среди несовершеннолетних и недостаточной профилактической работы с данной категорией лиц целесообразным решением выступает повышение качества подготовки специалистов для работы с несовершеннолетними правонарушителями и их семьями.

Внимание ученых к теме несовершеннолетних приковано на протяжении многих лет. Проблемы несовершеннолетних являются предметом изучения многих исследователей, которые рассматривают различные аспекты этого явления.

Изучением профилактики правонарушений занимались: Алексеев С.А., Башкатов И.П., Беличева С.А., Игошев К.Е., Курбатова Т.Н., и др.

Изучением особенностей подросткового возраста, психофизиологических особенностей детей и подростков занимались исследователи Е.Н Сухарева, А.Е. Личко, Е.В. Болдырев, Г.Г. Бочкарева. Исследователями раскрыты важные стороны управления процессом

перевоспитания подростков: анализ факторов и причин, порождающих явление девиаций в поведении; стратегии и тактики коррекционной работы с подростками девиантного развития [31].

Проблемам профилактики беспризорности несовершеннолетних посвящены работы Г.Н. Миньковского, Н.Г. Яковлевой, О.И. Величко, С.А. Беличевой, В.М. Фокина, Т.Д. Молодцовой. По мнению авторов, причиной беспризорности несовершеннолетних является ослабление института семьи в современной России, ограниченность её экономических, образовательных и культурных возможностей, а также педагогическая несостоятельность и некомпетентность родителей в воспитании детей. Правовая специфика государственного реагирования на правонарушения несовершеннолетних стала предметом исследования в работах Э.И. Абдуллаева, А.П. Ключниченко, М.В. Кустовой [33].

**Объект** – профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

**Предмет** – эффективность деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В связи с актуальностью данной проблемы была определена **цель исследования** – оценить деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и предложить методические рекомендации по реализации программы повышения квалификации сотрудников комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В соответствии с поставленной целью, а также, опираясь на круг доступных источников, в выпускной квалификационной работе предполагается решение **следующих задач**:

1. раскрыть структуру и функции органов власти в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

2. изучить зарубежный опыт организации и функционирования системы профилактики правонарушений несовершеннолетних;
3. проанализировать законодательную базу комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
4. выявить проблемы правоприменительной деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
5. разработать методические рекомендации по реализации программы повышения квалификации сотрудников комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

**Методы исследования:**

1. анализ литературы;
2. анализ нормативно-правовой документации;
3. изучение и обобщение отечественной и зарубежной практики;
4. синтез;
5. обобщение;
6. системно-структурный.

**Новизна исследования** – характеризуется тем, что в дипломной работе детально со всех сторон рассмотрена организация деятельности комиссии по делам несовершеннолетних. Разработанная программа повышения квалификации сотрудников комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав учитывает все аспекты и нормативно-правовую базу по их профессиональной деятельности, что поможет комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав в разрешении выявленных нами проблем.

**Практическая значимость** работы заключается в возможности оптимизации рабочего процесса, профессионального роста и постоянного совершенствования сотрудников комиссий.

Структура выпускной квалифицированной работы соответствует цели и задачам исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы.

# ГЛАВА 1. ТЕОРИЯ, ИСТОРИЯ, ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

## 1.1 История комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

В России забота о беспризорных детях на протяжении всей ее истории являлась нормой общественной жизни и в зависимости от конкретных исторических личностей и периодов получала свое распространение как в государственных делах, так и в народных традициях.

Начало государственной политики заботы о детях относится ко времени принятия христианства на Руси, хотя ещё в дохристианский период в родовой общине славян прослеживалась традиция заботиться о сиротах всем миром.

В допетровской России, согласно историческим традициям, детские правонарушения пресекались мерами практически неограниченной родительской власти и власти духовенства. Поэтому проблемами правонарушений несовершеннолетних власти не занимались. Тем не менее, проблема существовала и периодически заметно обострялась. Так, в конце XVII века в ряде городов России отмечалось множество нищенствующих детей, о которых никто не заботился. Особенно резко возросло число бродяжничающих детей после Отечественной войны 1812 года [21, с.60].

В 1837 г. в Петербурге и в 1838 г. в Москве впервые были образованы Комитеты для разбора (по сословиям) и призрения нищих, но заметного влияния на состояние детского нищенства и бродяжничества они не оказали, прежде всего, по причине ограниченности средств.

Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. заведование благотворительными учреждениями было возложено на земства,



а в 1870 г. – на городские общественные самоуправления. Меры, предпринимаемые местными органами самоуправления, создание частных обществ в помощь беспризорным не смогли оказать заметного влияния на их положение [29, с.15].

После Октябрьской революции 1917 года советское государство провозгласило и стало неуклонно претворять в жизнь новый принцип отношения к детям – принцип социального воспитания. Впервые в истории человечества забота о ребенке стала прямой обязанностью государства, причем основное внимание уделялось детям обездоленным, сиротам и беспризорникам. Борьба с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних стала рассматриваться как часть единого дела охраны детства.

В 1917-1919 гг. главное внимание уделялось ограждению детей от материальных невзгод, заботе о сохранении их жизни и здоровья. Решением именно этой задачи занялся Народный комиссариат социального обеспечения. С его подачи Совет Народных Комиссаров РСФСР на заседании 9 (22) января 1918 г. принял декрет «О комиссиях для несовершеннолетних». Этим декретом суды и тюремное заключение для малолетних и несовершеннолетних упразднялись, а в системе органов социального обеспечения создавались комиссии в составе представителей народных комиссариатов государственного призрения, просвещения и юстиции. К их ведению относились все дела о несовершеннолетних до 17 лет, замеченных в общественно опасных деяниях [21, с.62].

Создание комиссий о несовершеннолетних ознаменовало принципиально новое направление в истории правосудия по делам несовершеннолетних. От существовавших в дореволюционной России и в ряде других стран, так называемых детских судов, комиссии принципиально отличались по своему составу, полномочиям и характеру мер, применяемых к несовершеннолетним правонарушителям [32, с.61].

4 марта 1920 года Советом Народных Комиссаров РСФСР был принят Декрет "О делах о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных действиях".

Полномочия комиссий о несовершеннолетних значительно расширились. На них возлагалась не только задача борьбы с правонарушениями подростков, но и охраны их прав.

Комиссии о несовершеннолетних начала 20-х годов рассматривали все уголовные дела в отношении несовершеннолетних, таким образом, выполняя роль ювенальной юстиции.

После окончания гражданской войны одним из значительных законодательных актов являлся Декрет от 10 февраля 1921 года "О комиссии при Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете по улучшению жизни детей" [46].

В стране создавались и другие службы, задачей которых являлась борьба с детской безнадзорностью. Так, 23 сентября 1921 году было учреждено "Положение о детской социальной инспекции" (при комиссиях по делам несовершеннолетних), в обязанности которой входила борьба с детской беспризорностью, нищенством, правонарушениями, а также "борьба с "эксплуатацией" детей и дурным с ними обращением.

Позднее была создана Центральная комиссия по делам о несовершеннолетних, являющаяся высшим органом, направляющим, контролирующим и надзирающим за деятельностью местных комиссий по делам о несовершеннолетних [32, с. 91].

Однако в дальнейшем этот процесс был нарушен тем, что управленческая система государства стремилась форсировано решить наиболее острые проблемы, в том числе не просто уменьшить, а добиться «быстрейшей ликвидации преступности среди несовершеннолетних». Это привело к ломке и утрате многого из того, что было рождено новаторским поиском. Началась коренная реконструкция системы профилактики на совершенно иных, во многом социально ущербных, но хорошо испытанных

принципах: милиция - вместо органов просвещения и социального обеспечения, суд - вместо более демократического института комиссий, кара, наказание для несовершеннолетних - вместо их кропотливого воспитания, милицейский учет - вместо педагогического воздействия. Начальный возраст уголовной ответственности несовершеннолетних за отдельные виды преступлений был снижен до 12 лет. Основные функции по борьбе с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних передаются от органов просвещения в систему НКВД [42, с.26].

Лишь в послевоенные годы больше внимания стало уделяться профилактической работе с несовершеннолетними.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 4 октября 1957 года "О мерах по улучшению работы среди детей вне школы и предупреждению детской безнадзорности" утверждено Положение о комиссиях по устройству детей и подростков в РСФСР. Задачами которых являлось предупреждение детской безнадзорности, устройство детей и охрана их прав [32, с.96].

В 1961 году вновь были созданы комиссии по делам несовершеннолетних.

В принятом в 1999 г. Федеральном законе №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в ст.11 впервые была законодательно закреплена правозащитная функция комиссий, а также предусмотрена их координирующая роль [8].

Вместе с тем, законодатели, наделяя комиссии государственными полномочиями по координации в сфере защиты прав несовершеннолетних, не дали определения данного понятия, не прописали формы и методы координации, вследствие чего комиссии до сих пор не имеют реальных рычагов осуществления данных им полномочий. Выносимые комиссиями решения не имеют юридической силы, за исключением постановлений об административных правонарушениях, и поэтому не являются обязательными для исполнения [25, с.16].

В соответствии с действующим законодательством комиссии обладают определенными властными полномочиями, что выражается в наделении их правом рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать постановления, а также возбуждать дела по ряду административных правонарушений.

Указанными властными полномочиями комиссии были наделены с 2002 года. С вступлением в действие 01 июля 2002 года Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях подведомственность дел об административных правонарушениях по линии несовершеннолетних была полностью отнесена к ведению комиссий. При этом административный процесс стал не менее серьезным, чем уголовный. На всех его этапах и стадиях от возбуждения дела об административном правонарушении до исполнения постановлений о назначении административного наказания возросли объем и сложность процессуальных действий. В ходе рассмотрения дел первостепенное значение отведено изучению личности несовершеннолетнего, защите его прав и законных интересов, оказанию юридической помощи. Такой подход к отправлению правосудия в отношении несовершеннолетних продиктован требованиями международных норм (п.6 ч.3 ст. 40 Конвенции ООН о правах ребенка, ст. 11.1, 11.2, 14.1 Пекинских правил) [2; 3].

06 ноября 2013 года Правительством Российской Федерации принято Постановление № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» в соответствии с которым, определен порядок создания Комиссий, их система и деятельность, задачи и полномочия [15].

Таким образом, можно отметить, что комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав в процессе своего создания, развития и становления прошла длинный путь с 1918 года до наших дней. На протяжении этого времени постоянно изменялись её цель, структура и направления деятельности.

На данный момент комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав является органом государственной власти, который призван в процессе своей деятельности, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их устройству и организации культурного досуга, а также оказание помощи в воспитании несовершеннолетних, через соответствующие государственные органы и общественные организации.

## 1.2 Структура и функции органов власти в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

Обеспечение правопорядка среди несовершеннолетних - одно из приоритетных направлений не только Российского государства, но и всего мирового сообщества. Государство, возлагая на родителей основную обязанность по воспитанию детей и заботе о них, в то же время создало многочисленные инструменты, позволяющие пресекать нарушения прав детей и нарушения закона детьми.

В нашем государстве создана целая совокупность государственных органов, общественных объединений, которые обладают широкими полномочиями в области обеспечения правопорядка среди несовершеннолетних.

Наиболее полно система органов в области обеспечения правопорядка среди несовершеннолетних указана в ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (в редакции от 3.07.2016):

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав,

- органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания,
  - федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования,
  - органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования,
  - органы опеки и попечительства,
  - органы по делам молодежи,
  - органы управления здравоохранением, органы службы занятости,
  - органы внутренних дел,
  - учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции)
- [8].

Если говорить о разделении полномочий органов власти в области профилактики и безнадзорности правонарушений несовершеннолетних, то нужно отметить следующее.

На федеральные органы государственной власти возлагаются полномочия по контролю за деятельностью органов и системы учреждений системы профилактики и безнадзорности правонарушений несовершеннолетних на региональном и муниципальном уровне.

Главным координирующим органом, созданным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, является Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В ее задачи входит:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений;

- выработка решений и координация организационно-практических мероприятий, касающихся приоритетных направлений деятельности в рамках государственной системы профилактики правонарушений на территории Российской Федерации;

- информирование Правительства Российской Федерации о ходе деятельности Комиссии и принимаемых мерах по устранению причин и условий совершения преступлений и других правонарушений [14].

Региональные и муниципальные органы и системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних выполняют следующие функции.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции обеспечивают:

- осуществление мер по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

- осуществление мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики и безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, осуществление функций по социальной реабилитации несовершеннолетних [8].

Органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания в пределах своей компетенции:

- принимают участие в выявлении и устранении причин и условий, способствующих безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних

- уведомляют родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей о нахождении несовершеннолетних в указанных учреждениях;

- содействуют органам опеки и попечительства в осуществлении устройства несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей.

Органы управления образованием и образовательные учреждения, также входящие в систему профилактики, призваны решать большой круг проблем и задач, поскольку помимо образовательного процесса, тесно связанного с воспитательным, они участвуют в организации досуга, летнего отдыха и занятости детей, выявляют несовершеннолетних с отклонениями в развитии или поведении, проводят их обследование, готовят рекомендации по оказанию им помощи и определению форм их дальнейшего обучения. В структуру органов управления образованием законодательством также включены учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (детские дома, школы-интернаты и др.), и специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типов[8].

Органы опеки и попечительства, являясь частью системы профилактики, выявляют и принимают меры к устройству детей, оставшихся без родительского попечения, участвуют в индивидуальной профилактической работе с такими детьми, обеспечивают защиту их личных и имущественных прав.

Органы по делам молодежи и их учреждения в соответствии со ст. 17 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» участвуют в организации отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних, в индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, в защите их социально-правовых интересов, оказывают содействие детским и молодежным общественным объединениям, учреждениям и фондам, деятельность которых, связана с осуществлением мер по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних[8].

Важную роль в системе органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних выполняют органы



управления здравоохранением и учреждения здравоохранения. К их ведению отнесено развитие сети учреждений для детей и подростков, оказывающих психиатрическую и наркологическую помощь, круглосуточный прием и содержание детей, оставшихся без родительского попечения, а также дальнейшее выхаживание и воспитание таких детей в подведомственных учреждениях. Учреждения здравоохранения выявляют, ведут учет и лечение несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, наркотические средства, психотропные или одурманивающие вещества, а также осуществляют меры по профилактике алкоголизма, наркомании, заболеваний, передаваемых половым путем. По нашему мнению, очень важным является сотрудничество учреждений здравоохранения с органами внутренних дел, так как в обязанность медицинских работников входит сообщение о поступившем к ним несовершеннолетнем с какими-либо травмами. Своевременное получение такой информации может стать залогом предупреждения семейного и иного насилия над лицом, не достигшим 18 лет.

Таким образом, делая выводы, отметим следующие. В рамках обеспечения правопорядка среди несовершеннолетних в Российской Федерации создана совокупность органов, общественных объединений, которые обладают широкими полномочиями, к числу которых относятся: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, органы прокуратуры, местного самоуправления.

Особое место в обеспечении правопорядка среди несовершеннолетних занимает профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, задача которой является предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому.

Решением данной задачи занимаются выше указанные органы и организации посредством реализации функций, определенных российским законодательством.

### 1.3 Зарубежный опыт организации и функционирования системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних

Правовые системы и нормы, касающиеся профилактики правонарушений несовершеннолетних, в развитых зарубежных странах показывает, что там практически везде действует единая скоординированная, целостная система профилактики и предупреждения безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, и привлечения их к юридической и иной ответственности. Усилия всех государственных органов в данном случае взаимосвязаны и направлены на решение одной сложной глобальной задачи.

Итак, рассмотрим опыт стран, достигших определенных успехов в области профилактики правонарушений несовершеннолетних.

В Шведской системе профилактики действуют 32 ювенальных центра и национальный совет, который руководит этими центрами. Они имеют открытые и закрытые программы, которые занимаются молодежью после того, как было принято решение местного суда или местного административного суда [20, с .69].

В Румынии действуют по месту работы и жительства судебные комиссии, рассматривающие дела о правонарушениях несовершеннолетних и молодежи.

В Польше созданы семейные суды, которые рассматривают дела в отношении несовершеннолетних, как совершивших преступления, так и находящихся в состоянии деморализации.

В Японии действуют семейные суды и пункты по руководству детьми административные органы, находящиеся в ведении Министерства народного благосостояния, призванные принимать активное участие в деятельности по ранней профилактике преступности [41, с.32].

Практика показывает, что во многих государствах семейные суды действуют очень эффективно. В них рассматривается весь комплекс вопросов, связанных с семьей и детьми. Преимущество семейных судов состоит в том, что там работают юристы, психологи, педагоги, социологи, имеющие не только глубокие профессиональные знания, но и опыт работы в этой области.

В Германии суды по делам несовершеннолетних не являются в полном объеме ювенальными, т.е. обособленными судебными органами, а представляют собой специализированные отделы общеуголовного суда. Вместе с тем они образуют систему, обладающую всеми признаками самостоятельности, включающую особый состав и структуру судов, специальную подсудность, особые принципы судопроизводства, собственную правовую базу.

В современной Англии профилактика правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, начинается с того, что полицейский вправе задержать любого подростка школьного возраста, находящегося без уважительных причин в учебное время в неположенном месте, и препроводить его домой либо в школу. Одним из самых важных изменений, произошедших в Англии в системе ювенальной юстиции за последнее десятилетие, является все возрастающее применение полицейского предупреждения, а значит, и ранней профилактики [37, с.18].

Наиболее важный и обобщенный вывод всей идеи создания и развития зарубежной ювенальной юстиции заключается в том, что ювенальный суд – это специализированное учреждение, законодательно наделенное функцией организации и координации деятельности не только судей, которые рассматривают конкретные дела гражданские, уголовные,

административные, но и которое объединяет в себе различные социальные службы, специальных работников полиции, прокуратуру, адвокатуру, пенитенциарные учреждения, центры временной изоляции и помощи, культурно-массовые и спортивно-зрелищные учреждения, а также церковь, то есть те социальные институты, которые призваны поддерживать несовершеннолетнего подростка и оказать ему всестороннюю помощь [24, с.35 ].

Рассмотрим более подробно деятельность органов полиции по предупреждению преступлений несовершеннолетних за рубежом.

Полицейский департамент г. Вирджиния-Бич, третьего по величине быстрорастущего города в США, придает большое значение проблемам предупреждения преступности несовершеннолетних и работе с детьми и подростками. Внимание к воспитанию молодого поколения нашло свое отражение в разработке и проведении специальных программ. Одна из них представляет собой учебный курс, предназначенный для учащихся начальной школы, который знакомит ребят с основными задачами правоохранительных органов, правами и обязанностями граждан, а также мерами обеспечения индивидуальной и коллективной безопасности. Курс предназначен для учащихся 4-х классов и включает в себя следующие основные темы: закон и преступность, безопасность жилища, магазинные кражи, вандализм и личная безопасность. В конце курса предусматривается проверка усвоения материала и выдача всем ребятам специальных удостоверений и значков [36, с.53].

Предполагается, что у ребят, прослушавших курс, в дальнейшем будет меньше шансов для того, чтобы стать преступниками или жертвами преступления.

Интересен необычный эксперимент, проведенный в управлении полиции Лос-Анджелеса (США): на практике опробована эффективность программы по профилактике преступности среди подростков с посещением исправительных учреждений. Цель этой программы заключалась в

психологическом воздействии на подростков, еще не совершавших преступлений, но состоящих на учете в полиции за склонность к правонарушениям, злоупотребление наркотиками или антиобщественное поведение.

Ключевым фактором реализации программы явился отбор ее непосредственных исполнителей - сотрудников полиции, который проходил на добровольной основе с учетом строгих требований к их личностным качествам, знанию психологии подростков, близких к преступной среде, умению устанавливать контакт со своими подопечными. Вторым важным моментом заключался в точности отбора подростков для участия в данном эксперименте, которые еще не привлекались к уголовной ответственности, но находились на грани совершения преступления [38, с.19].

Достаточно высокий уровень организации работы с подростками-правонарушителями был достигнут в Берлине. Для работы с подростками в составе управления полиции создан специальный комиссариат, который принимает меры по всем донесениям и протоколам о правонарушениях, совершенных детьми и подростками, а также по заявлениям о пропавших без вести несовершеннолетних. Сотрудники комиссариата не только расследуют эти дела, но и проводят профилактическую работу.

Итак, анализируя практику деятельности специализированных субъектов, функционально призванных осуществлять профилактику правонарушений несовершеннолетних за рубежом, можно выделить три основных направления этой работы: первое направление по созданию правового поля для деятельности института ювенальной юстиции, внедрения новых социальных технологий, социально-правовых конструкций и негосударственных структур. Причем в значительном числе стран Запада этот институт введен достаточно давно и за многие годы своего существования доказал не только свою жизнеспособность, но и безусловную необходимость; второе направление связано с созданием специализированных судов, играющих в системе профилактики

правонарушений несовершеннолетних основную организующую и координирующую роль, являющихся ядром ювенальной юстиции; третье направление это образование специальных субъектов профилактики, в том числе в структуре полицейских органов, и возложение на них наряду с традиционными не полицейских, гуманистических функций.

Таким образом, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав в процессе своего создания, развития и становления прошла длинный путь с 1918 года до наших дней. На протяжении этого времени постоянно изменялись её цель, структура и направления деятельности.

На данный момент комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав является органом государственной власти, который призван в процессе своей деятельности, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их устройству и организации культурного досуга, а также оказание помощи в воспитании несовершеннолетних, через соответствующие государственные органы и общественные организации.

К числу которых относятся: органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, органы прокуратуры, местного самоуправления.

Главной задачей их деятельности является предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому.

Решением данной задачи выше указанные органы занимаются посредством реализации функций, определенных российским законодательством.

Возвращаясь к одной из задач нашего исследования можно сделать вывод о том, что профилактика правонарушений несовершеннолетних имеет

широкое распространением за рубежом. Выделяются три основных направления этой работы: первое направление по созданию правового поля для деятельности института ювенальной юстиции, внедрения новых социальных технологий, социально-правовых конструкций и негосударственных структур. Второе направление связано с созданием специализированных судов, играющих в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних основную организующую и координирующую роль, являющихся ядром ювенальной юстиции; третье направление это образование специальных субъектов профилактики, в том числе в структуре полицейских органов, и возложение на них наряду с традиционными не полицейских, гуманистических функций.

## ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

### 2.1 Нормативно-правовая база деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

13 июня 1990 года произошла ратификация Постановлением Верховного Совета СССР Конвенции о правах ребенка, принятой на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1989 году. Присоединившись к Конвенции, Россия взяла на себя обязательство привести в соответствие с ней свое законодательство и направить государственную политику на повышение уровня защиты прав ребенка [1].

Пекинские правила в качестве своих основных целей определили стремление государств-участников, в соответствии со своими общими интересами:

- 1) способствовать благополучию несовершеннолетних и их семей;
- 2) создавать условия, позволяющие обеспечить содержательную жизнь подростков в обществе в тот период, когда они наиболее склонны к неправильному поведению;
- 3) благоприятствовать процессу развития личности и получения образования, в максимальной степени свободному от возможности совершения преступлений [2].

Эр-Риядские руководящие принципы выделяют предупреждение преступности среди несовершеннолетних как важнейший аспект предупреждения преступности в обществе, а молодежь может быть воспитана на принципах, не допускающих преступную деятельность путем участия в законной, социально - полезной деятельности и выработывании гуманистического взгляда на общество и жизнь.



Предупреждение преступности среди несовершеннолетних будет эффективным только при усилиях всего общества в целом, направленных на обеспечение гармоничного развития подростков, при уважении к их личности и поощрении ее развития с раннего детства [3].

В России законодательство в сфере обеспечения правопорядка среди несовершеннолетних и защите их прав включает в себя систему нормативно-правовых актов.

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года закрепляет, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семье, охрана материнства, отцовства и детства, развитие социальных служб. Провозглашена государственная защита семьи и детства [4].

Основные направления и задачи государственной политики по улучшению положения детей и ключевые механизмы ее реализации определены в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы. Стратегия развивает механизмы, предусмотренные Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации", который гарантирует обеспечение воспитания как неотъемлемой части образования, взаимосвязанной с обучением, но осуществляемой также в форме самостоятельной деятельности [12].

Право ребенка жить и воспитываться в семье закреплено в Семейном Кодексе Российской Федерации [5]. В случае, если на некоторое время или навсегда ребенок утратил связь с кровной семьей, устройство в семью — лучший способ наиболее полно удовлетворить его потребности в заботе, создать условия для его нормального развития. В частности, результаты изучения адаптации детей в приемных семьях показали, что эффективность и интенсивность одних и тех же коррекционных и реабилитационных мероприятий более чем в два раза выше в условиях семьи, чем в условиях государственного учреждения [23, с.38].

В Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» определены цели государственной политики в интересах несовершеннолетних. Установление данных целей определяет социальную природу государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Определяются следующие основные направления государственной политики в области защиты прав и законных интересов несовершеннолетних:

- охрана здоровья и содействие здоровому образу жизни детей;
- обеспечение качественного образования и воспитания детей;
- улучшение экономических условий жизнедеятельности детей;
- повышение эффективности государственной системы поддержки детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах [10].

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. N 1 "О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних" разъяснены особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних. Приведен перечень международных актов, которые должны учитываться судами при рассмотрении подобного рода дел [17].

Правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав отчасти определен в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". В соответствии с указанным Федеральным законом на первом месте в системе субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних стоят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, поскольку именно они являются органом, координирующим и контролирующим деятельность всех других органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [8].

Необходимо выделить два важных момента в указанном Федеральном законе, направленных на повышение роли комиссий. Во-первых, комиссии

по делам несовершеннолетних были переименованы в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Во-вторых, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав возглавляют систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обязаны незамедлительно информировать комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других прав, а также о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних[8].

Одним из недостатков Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ было то, что он не закрепил действующую трехуровневую систему комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В настоящее время в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. N 995 утверждено Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, в котором закреплено, что систему комиссий субъектов РФ составляют комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и осуществляющие деятельность на территории субъектов РФ, и комиссии, созданные органами местного самоуправления и осуществляющие деятельность на территории муниципального образования субъектов РФ, - районные (городские), районные комиссии в городах [15]. Однако в указанном Постановлении Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. N 995, как и в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ, по-прежнему не упоминается Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав [14].

На региональном уровне комиссии создаются непосредственно субъектами Российской Федерации, так как решение вопроса о создании комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности таких комиссий согласно п. 24.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации [12].

Систему комиссий субъекта Российской Федерации составляют:

- 1) комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав субъекта Российской Федерации;
- 2) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на территориях муниципальных образований субъекта Российской Федерации, осуществляющие полномочия субъекта Российской Федерации на местном уровне.

На местном уровне рассматриваемые полномочия осуществляются территориальными подразделениями региональных комиссий или органами местного самоуправления в соответствии со статьей 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11].

Следует отметить, что до настоящего момента не принят федеральный закон, регламентирующий деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в новых условиях. Кроме того, неоправданно изменены механизмы функционирования комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, субъектов системы профилактики, нарушена целостность системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Эти пробелы приводят в конечном

итоге к тому, что оказавшийся под угрозой ребенок может остаться незащищенным.

В то же время важно отметить, что действовавшее до недавнего времени Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г., фактически утратило силу в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. N 995, утвердившего Примерное положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. В некоторых муниципальных образованиях для работы с подростками используется порой только КоАП РФ и сложившаяся практика разрешения дел, что является очередным наглядным примером отсутствия четкого механизма реализации прав ребенка [ ].

Проект Федерального закона N 98105170-2 "Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав" был принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания РФ еще 18 июня 1999 г., но впоследствии работа над законопроектом была прекращена, до сих пор не принят указанный Федеральный закон.

## 2.2 Проблемы правоприменительной деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

Одним из приоритетных направлений социальной политики современного демократического правового государства является создание адекватной системы соблюдения и реализации прав детей — важнейшего потенциала любой страны, что в свою очередь предполагает формирование и поддержку действенных институтов механизма правовой защиты детства [28, с.101].

Одним из таких институтов выступают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Они являются необходимой и функционально значимой частью действующей системы органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также защиты их прав, играют стратегически важную роль в процессах нейтрализации ряда ключевых социально - опасных явлений в указанной сфере, таких как беспризорность, безнадзорность, ранняя криминализация подростков, приобщение последних к алкоголю и наркотикам.

В соответствии с действующим законодательством комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав наделены определенными полномочиями в сфере административного процесса. Так, они имеют право возбуждать дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также о невыполнении родителями их родительских прав или о пренебрежении ими родительскими обязанностями [19, с.21].

При этом в настоящее время административный процесс стал не менее серьезным, чем уголовный. На всех этапах и стадиях административного производства, от возбуждения дела об административном правонарушении и до исполнения постановлений о назначении административного наказания или прекращения производства, значительно возросли объем и сложность процессуальных действий, совершение которых требует от должностных лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью, знания норм не только административного права, но и других его отраслей.

Очевидно, что в ходе рассмотрения дел первостепенное значение имеет изучение личности несовершеннолетнего, причин и условий совершения им противоправных деяний. Такой подход к отправлению правосудия в отношении несовершеннолетних продиктован и необходимостью выполнения требований международного права – Конвенции ООН по правам ребенка и «Минимальных стандартных правил Организации Объединенных Наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)» [42, с.205].

При этом одним из серьезных недостатков и уязвимых с правовой точки зрения мест комиссий по делам несовершеннолетних в данном отношении выступает отсутствие (как правило) у их членов профессиональной юридической и психологической подготовки, просто необходимой для работы с подростками, что служит основанием возникновения возможности нарушения их прав.

Вопросы, возникающие в процессе рассмотрения комиссиями дел об административных правонарушениях, обусловлены, в первую очередь, тем, что по порядку принятия решений комиссии являются коллегиальными органами. Коллегиальность выступает принципом управления, при котором руководство осуществляется группой лиц, обладающих равными обязанностями и правами в решении вопросов, отнесенных к компетенции данного органа. Особенности коллегиальной работы комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях находят свое отражение в целом ряде норм КоАП РФ. Так, в соответствии со ст. 29.8 КоАП РФ протокол рассмотрения дела об административном правонарушении ведется в обязательном порядке только при рассмотрении дела коллегиальным органом [6]. Поскольку комиссия является органом коллегиальным, постановления (ч. 4 ст. 29.10 КоАП РФ) и определения (ч. 2 ст. 29.12 КоАП РФ) принимаются простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. Несмотря на то, что КоАП РФ детально регламентирует порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, в том числе и коллегиальными органами, на практике часто возникают однотипные процессуальные ошибки в работе комиссий.

В соответствии с положениями ст. 29.1 КоАП РФ стадии рассмотрения дела об административном правонарушении по существу предшествует подготовка его к рассмотрению, на которой комиссия обязана обсудить ряд принципиальных вопросов. На самом деле, в подавляющем большинстве случаев данные вопросы прорабатываются единолично ответственным

секретарем комиссии в промежутках между заседаниями. Тем самым в деятельности комиссии нарушается принцип коллегиальности [26, с.50].

Подпункт «а» пункта 11 Постановления Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» закрепляет за ответственным секретарем обязанность осуществлять подготовку материалов для рассмотрения на заседании комиссии [15], но данная норма не подменяет обязанности, закрепленные в административном производстве исключительно за коллегиальным органом. Ответственный секретарь должен просмотреть материал на предмет наличия в нем всех указанных в сопроводительном письме или в определении о передаче дела на рассмотрение документов, а также обязан включить указанный материал в перечень вопросов, выносимых на обсуждение коллегиального органа [27, с.32].

Сегодня можно с уверенностью утверждать, что комиссии, в нарушение требований ст. 29.1 КоАП РФ, не выясняют коллегиально такие вопросы, как: относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела; имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела тем или иным членом коллегиального органа; правильно ли составлен протокол об административном правонарушении и другие материалы дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы[35, с.45].

В большинстве случаев члены комиссии в момент рассмотрения дела по существу впервые знакомятся с материалами дела и слышат о событии административного правонарушения. Комиссию принято сравнивать с судом, однако трудно представить себе судью, который, вызвав участников производства и начав рассматривать дело по существу, впервые берет в руки необходимые для этого материалы [25, с.35].



Так, например, Калининский районный суд г. Санкт-Петербурга удовлетворил жалобу Ч.Е.В. на постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Калининского района Санкт-Петербурга. Постановлением Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Калининского района Санкт-Петербурга от 25.01.2015 г., Ч.Е.В. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.35 КоАП РФ и ей назначено наказание в виде штрафа в размере 500 (пятьсот) рублей. Изучив материалы по делу об административном правонарушении, суд считает, что постановление Комиссии подлежит отмене, т.к. протокол об административном правонарушении оформлен с нарушениями требований, в постановлении не приведены доказательства, подтверждающие виновность Ч.Е.В., не указана форма вины, не приведены доводы лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении и не дана им мотивировочная оценка [37].

Говоря о сложностях правоприменительной практики, возникающих в работе комиссий, необходимо также отметить недостаточный профессиональный уровень их членов, у большинства из которых нет даже юридического образования. Согласитесь, что невозможно всесторонне, в полном объеме и объективно выяснить все обстоятельства дела, а главное - разрешить его в соответствии с законом, если в составе коллегиального органа сплошь одни дилетанты. Как следствие, возникают факты нарушения законности при осуществлении производств по делам об административных правонарушениях, попираются права и свободы как самих несовершеннолетних, так и их родителей, что недопустимо.

## 2.3 Эффективность деятельности комиссии по делам несовершеннолетних

Государственная политика в сфере предупреждения и пресечения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав представляет собой, деятельность федеральных органов государственной власти, государственных органов субъектов федерации, органов местного самоуправления, входящих в данную систему профилактики, которая направлена на максимальное обеспечение справедливости и защиты интересов несовершеннолетних, создание благоприятных условий для их полного включения в социально-экономическую и культурную жизнь общества, предупреждение и пресечение безнадзорности и правонарушений с их стороны.

В настоящее время проблема повышения уровня профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних стоит достаточно остро. Показатели неутешительны: растет количество детей, находящихся в местном и федеральном розыске; безнадзорных и беспризорных детей; остается достаточно высоким уровень совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних правонарушений [22, с.4].

Законодатель не закрепляет каких-либо ориентиров, позволяющих оценить качество работы комиссий по делам несовершеннолетних. Предпринимаемые в различных регионах попытки самостоятельно разработать критерии эффективности приводят к разрозненности, отсутствию единой методологической базы, применению различных показателей для оценки эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, использованию различных индикаторов и единиц измерения показателей [40, с.15].

От качественной работы комиссий по делам несовершеннолетних зависит очень многое, а именно уровень защищенности прав несовершеннолетних, слаженность механизма профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений несовершеннолетних.

На комиссии по делам несовершеннолетних с учетом их иерархии

возлагается широкий круг разного рода полномочий, от качественного исполнения которых зависит в целом уровень защищенности прав несовершеннолетних, слаженность механизма профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений несовершеннолетних [39, с.15].

В своем Ежегодном докладе о деятельности за 2016 год Уполномоченным по правам ребёнка [18] был представлен анализ статистической информации, получаемой от исполнительных органов, который показал, что по ряду отдельных позиций обеспечения государственных гарантий прав и законных интересов детей в Свердловской области возросли риски развития ситуации в негативном ключе.

Ухудшение статистических показателей отмечено по следующим направлениям:

- 1) гибели и травмирования детей в чрезвычайных ситуациях, а также массовой заболеваемости инфекционного характера;
- 2) сокращения младенческой и перинатальной смертности;
- 3) обеспечения безопасности жизни и здоровья детей, в связи с угрозами совершения преступлений взрослыми, а именно совершаемых в семье – родственниками или близкими, поддерживающими отношения с семьей и попадающими в круг "доверенных лиц" ребёнка;
- 4) восстановления в родительских правах, граждан их лишенных, а также отмены ограничения в родительских правах;
- 5) предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей [45].

Отсутствие положительных результатов или застой ситуации по обеспечению прав и законных интересов детей наблюдается в вопросах:

- восстановления прав потерпевших несовершеннолетних в результате преступлений, обеспечения должной психологической помощи детям по делам, связанным с преступлениями сексуального характера, а также по другим категориям преступлений;
- профилактики семейного неблагополучия (Табл.1);

- формирования системы духовно-нравственного воспитания и комфортной психологической обстановки в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях, которая сегодня осложняется периодическими конфликтами между учениками, а также между учащимися и педагогами, родителями и администрациями образовательных организаций;
- нейтрализации комплекса угроз, связанных с возникновением в подростковой среде нового явления – «цифровой масскультуры», основой которой стали социальные сети в Интернете;
- организации досуговой и социально-воспитательной работы с несовершеннолетними по месту жительства [12].

*Табл. 1 Статистика социального сиротства в Свердловской области за 2013-2016*

гг.

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Численность детей, родители которых лишены родительских прав	1 604	1 569	1 399	1620
Численность родителей, ограниченных в родительских правах	281	240	324	358
Численность родителей, в отношении которых отменено ограничение родительских прав	46	36	13	16
Численность детей, у которых лишены родительских прав оба родителя или единственный родитель	996	918	828	934
Численность родителей, лишенных родительских прав	1 367	1 357	1 238	1267
Численность родителей, восстановленных в родительских правах	87	86	79	49

Кроме того, следует выделить ряд системных проблем в обеспечении прав и наилучших интересов детей, на которые Уполномоченный по правам ребёнка рекомендует обратить особое внимание.

Общий анализ работы территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав свидетельствует, что практическая деятельность ряда из них, в разрезе взаимодействия органов и учреждений системы профилактики, не обеспечивает необходимую защиту и восстановление прав ребёнка, его наилучших интересов.

В докладе были раскрыты и структурированы основные недостатки в работе комиссий:

- 1) Не в полном объеме поступает информация в территориальные

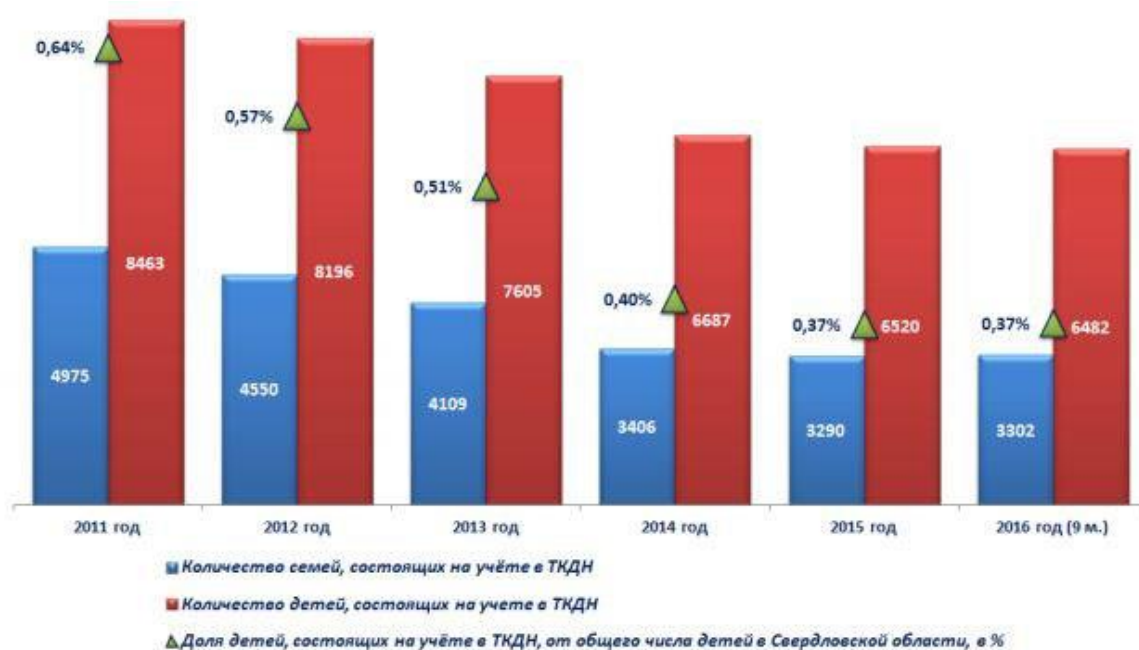
комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от других органов системы профилактики;

- 2) Анализ эффективности деятельности каждого территориального органа в проведении индивидуальной профилактической работы проводится не регулярно и не квалифицированно;
- 3) Мероприятия реабилитационного характера носят иногда шаблонный характер, причины, способствующие безнадзорности и беспризорности и правонарушениям не выявляются и не устраняются [45].

При этом недостаточная роль территориальных комиссий в объединении усилий ведомств в их профилактической работе не только существенно снижают эффективность предпринимаемых мер, но и фактически создаёт «благоприятные» условия для совершения правонарушений и преступлений, как несовершеннолетними, так и в их отношении [40, с.35].

Однако, показатели за 2016 год говорят о стабилизации численности семей и детей, стоящих на профилактическом учёте в территориальных комиссиях по делам несовершеннолетних. (Табл.2)

*Табл. 2 Динамика изменения количества семей и детей, состоявших на учёте в территориальных комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Свердловской области в 2011-2016 гг.*



В настоящее время существует множество совещательных органов, которые вырабатывают большое количество предложений и рекомендаций по улучшению ситуации с обеспечением прав и законных интересов несовершеннолетних. Однако реалии показывают, что по основным направлениям охраны прав детей – на жизнь и здоровье – проблемы решаются не достаточно эффективно. Кроме того, ни одним совещательным органом не проанализированы существующие сегодня риски по направлениям защиты прав ребёнка, не оценена степень их регулируемости.

Также, нет чёткого понимания – насколько эффективно межведомственное взаимодействие в органах государственной власти и местного самоуправления, его потенциал, степень реализации. Много детских проблем находятся на пересечении компетенций разных ведомств, поэтому очень важно выстроить систему межведомственного взаимодействия, которая должна иметь каналы "обратной связи", особенно с самими детьми, чтобы слышать разные точки зрения и искать наиболее эффективные, но не оторванные от жизни механизмы решения проблем. Важно добиться такого взаимодействия не только между министерствами, но и между властью и гражданским обществом, в том числе и с детьми [22, с.14].

Подводя итог вышеизложенному, становится очевидно, что без прочной современной законодательной основы успешная деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав вряд ли возможна. Таким образом, назрела крайняя необходимость в принятии федерального закона, регламентирующего деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в новых условиях, в том числе регламентирующего исполнение комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав государственных полномочий по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики.

Необходимость укрепления правового статуса и роли комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации тоже очевидна, для этого следует разработать и принять нормативно - правовые акты, регламентирующие не только порядок образования и функционирования, но и кадрового обеспечения комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Говоря о сложностях правоприменительной практики, возникающих в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, одной из проблем выступает недостаточный профессиональный уровень юридической и психологической подготовки их членов, просто необходимой для работы с подростками. Как следствие, возникают факты нарушения законности при осуществлении производств по делам об административных правонарушениях, попираются права и свободы как самих несовершеннолетних, так и их родителей, что недопустимо.

Поэтому, в рамках данной исследовательской работы необходимо разработать программу повышения квалификации сотрудников комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, что позволит повысить эффективность деятельности, совершенствуя их компетенции.

### ГЛАВА 3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ СОТРУДНИКОВ КОМИССИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

#### 3.1. Рекомендации по совершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

Во второй главе настоящей работы были обозначены проблемы, которые существуют в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, данные проблемы требуют разрешения, в связи с чем подготовлены следующие рекомендации.

1. Принимая во внимание, что с 1 января 2005 года был отменен порядок образования комиссий по делам несовершеннолетних органами местного самоуправления, Федеральный закон № 120-ФЗ не определил нового порядка. Таким образом, не было принято нового закона, который смог бы регламентировать деятельность комиссий с учетом новых условий. Непринятие закона, способного решить образовавшуюся проблему, приводит в принципе к нарушению целостности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

На основании изложенного, можно сформировать рекомендацию в виде принятия федерального закона, который будет регламентировать деятельность комиссий, и закреплять целостность системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Принятие закона обеспечит наличие защищенности ребенка, оказавшегося под угрозой.

2. В настоящее время отсутствуют четкие механизмы по реализации прав ребенка. Сложившаяся ситуация является результатом утраты силы Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних[16]. Проект



Федерального закона N 98105170-2 «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» был принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания РФ еще 18 июня 1999 г., но впоследствии работа над законопроектом была прекращена, до сих пор не принят указанный Федеральный закон [34, с.59].

На основании выше изложенного, можно сформировать рекомендацию по принятию Федерального закона, который обеспечит законодательную определённую правовую природы комиссий. Возможность закрепления статуса комиссий как органа исполнительной власти.

3. В ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» указано, что комиссии создаются «в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий» [8].

Однако в настоящий момент отсутствует повсеместное обеспечение сотрудников комиссий штатом, комплектование которых в настоящее время зависит от волеизъявления руководства субъекта Российской Федерации, не регламентирована четко их деятельность.

Таким образом, можно предложить рекомендацию в виде четкой нормативной регламентации, которая должна обеспечить организацию и деятельность комиссий, определит место и роль комиссий в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Более того четкая регламентация позволит эффективно реализовывать меры, направленные на защиту прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних, предупреждение безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

4. Как уже отмечалось во второй главе, состояние кадров комиссий оставляет желать лучшего, потому представляет наибольший интерес для исследования и выявления причин, а также для предложения решений выявленных проблем.

Данная проблема имеет место быть по причине отсутствия каких-либо требований к образованию и опыту работу сотрудников, которые выполняют ответственную работу (например, секретари). Негативные последствия проявляются и в том, что категория людей, с которыми работают комиссии, является очень специфичной и требует высококвалифицированных специалистов. Важно отметить, что требования не могут ограничиваться лишь знанием правовых основ, туда должна входить и возрастная психология отклоняющего поведения.

Отсутствия регламента и расписанных на законодательном уровне компетенций, прав и обязанностей приводит к отсутствию организации деятельности в комиссиях. Более того, разрешение столь важных дел о правонарушениях, может быть некомпетентным. Напомним, что дела об административных правонарушениях именно несовершеннолетних могут рассматривается только комиссиями, а значит высокая квалификация специалистов комиссий презюмируется.

Решением данной проблемы будет являться переподготовка нынешних специалистов с учетом современных тенденций и обозначенных проблем правового уровня.

Под квалификацией работника понимается уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника [7]. В свою очередь под повышением квалификации сотрудников комиссий можно понимать

целенаправленный процесс деятельности сотрудников по овладению новыми для них профессиональными ценностями и технологиями.

Целью повышения квалификации является оптимизация рабочего процесса, профессионального роста и постоянное совершенствование сотрудников комиссий. Разработки и методические рекомендации по реализации программы повышения квалификации сотрудников комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав будут представлены в следующем параграфе.

В заключении можно сделать вывод, что проблемы в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав существуют давно и постоянно требуют решения, как на законодательном уровне, так и на местах. При всех предложенных рекомендациях, не следует забывать, что молодое поколение это фундамент развития любой страны, а значит нужно иметь возможность создавать благоприятные условия и гарантировать их реализацию, минимизируя неблагоприятные риски.

### 3.2. Разработки и методические рекомендации по реализации программы повышения квалификации сотрудников комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

#### **Пояснительная записка**

Данная программы повышения квалификации предназначена для государственных и муниципальных служащих, специалистов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Программа охватывает основные вопросы по ключевым направлениям деятельности комиссий: профилактика детской безнадзорности и

правонарушений несовершеннолетних, ведение административных дел, взаимодействие с прокуратурой, органами соцзащиты, взаимодействию комиссий с образовательными учреждениями, органами опеки и попечительства, полицией, подразделениями федеральной службы исполнения наказаний.

**Целью** программы является совершенствование и получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, и повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации [9].

#### **Компетенции общепрофессиональные:**

1. Способность и готовность применять на практике общепризнанные нормы и принципы международного права, международные и национальные программные документы, нормативные правовые акты в области защиты прав и интересов несовершеннолетних, законодательство РФ, и содействовать в реализации таких прав.

2. Способность и готовность к осознанию социальной значимости своей профессиональной деятельности, добросовестному исполнению профессиональных обязанностей, соблюдению принципов морали и нравственности.

3. Способность и готовность анализировать социально значимые проблемы приобретенных умений и навыков в организации направлений своей работы и в управлении коллективов, людьми.

#### **Компетенции профессиональные:**

1. Способность и готовность разрабатывать локальные и индивидуальные правовые акты по направлениям своей деятельности, планы по защите прав и интересов ребенка.

2. Способность и готовность к выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних.

3. Способность и готовность принимать оптимальные управленческие и организационные решения по профилю деятельности.

4. Способность и готовность организовать и проводить исследования и обобщения актуальных проблем по направлениям своей деятельности; выявлять и анализировать региональный опыт, вырабатывать рекомендации и предложения по совершенствованию работы.

**Задачи:**

1. Сформировать представление о современных теоретических подходах к анализу процесса профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в современных условиях.

2. Проанализировать проблемы профилактики и коррекции детской и подростковой безнадзорности, отклоняющегося от нормы поведения несовершеннолетних в практике педагогической деятельности.

3. Подготовить секретарей и специалистов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с основными технологиями профилактики безнадзорности и правонарушений детей и подростков.

4. Способствовать формированию у слушателей курсов рефлексивной позиции в оценке опыта работы в области организации профилактической и коррекционной деятельности.

**Виды** учебных занятий и учебных работ, вошедшие в программу курса: лекции, практические и семинарские занятия, круглые столы, ролевые игры, тренинги, семинары по обмену опытом.

По завершению обучения слушатель должен **знать:**

- нормативно-правовые основы обеспечения профилактической деятельности;
- теоретические подходы к определению профилактики безнадзорности и правонарушений;
- сущность и проявления отклоняющегося от нормы поведения подростков как социального явления;

- современные эффективные модели профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- технологии организации продуктивного взаимодействия специалистов системы образования по осуществлению профилактики безнадзорности, а также коррекции отклоняющегося поведения;
- способы диагностирования эффективности процесса профилактической деятельности.

Слушатель должен **уметь:**

- организовывать планирование деятельности по осуществлению профилактической деятельности, а также коррекции отклоняющегося поведения подростков;
- организовывать межведомственное взаимодействие специалистов системы профилактики правонарушений и безнадзорности детей и подростков;
- осуществлять контроль над состоянием воспитательной работы образовательного учреждения.

**Срок** освоения программы повышения квалификации составляет 72 часа.

#### Учебно-тематический план:

№	Наименование разделов и тем	Количество часов учебных		Самостоятельная работа	Форма практической работы
		Лек.	Практ.		
Модуль I. Нормативно-правовое и организационное обеспечение профилактической и коррекционной деятельности специалиста					
1.1.	Особенности регламентации административной	-	2	2	Работа с раздаточным

	ответственности законами субъектов РФ				материалом.
<b>1.2.</b>	Понятие и сущность административной ответственности несовершеннолетних. Квалификация административных правонарушений.	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	
<b>1.3.</b>	Производство по делам об административных правонарушениях. Особенности производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних.	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	Работа с раздаточным материалом
<b>1.4.</b>	Правовые и организационные основы деятельности центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, органов управления образованием	-	<b>2</b>	<b>2</b>	
<b>1.5.</b>	Организация межведомственного	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	Работа с раздаточным

	взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних				материалом
<b>Модуль II. Теоретико-методологические основы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних</b>					
<b>2.1.</b>	Современные формы правонарушений и отклоняющегося поведения детей и подростков. Предупреждение групповой и повторной преступности среди несовершеннолетних. Организация профилактической работы с несовершеннолетними, входящими в состав групп антиобщественной направленности, в том числе неформалов	-	<b>2</b>	<b>6</b>	Анализ видеоматериалов, Включенное наблюдение за поведением несовершеннолетних
<b>2.2.</b>	Суицидальное поведение несовершеннолетних	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	
<b>2.3.</b>	Проблема употребления психоактивных веществ несовершеннолетними	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	
<b>2.4.</b>	Психология асоциальнокриминальных	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	



	групп подростков и молодежи				
<b>Модуль III. Диагностика результативности профилактической и коррекционной деятельности</b>					
<b>3.1.</b>	Диагностический инструментарий по оценке состояния эффективности профилактики и коррекции девиантного поведения подростков, профилактики семейного неблагополучия	--	<b>2</b>	<b>2</b>	Выполнение задания по решению задач
<b>3.2.</b>	Круглый стол по теме «Организационное обеспечение деятельности специалиста комиссии по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений, безнадзорности и девиантности подростков»	-	<b>2</b>	4	Круглый стол
<b>3.3.</b>	Предупреждение профессионального выгорания специалистов, работающих с несовершеннолетними	-	<b>2</b>	-	Тренинг, ролевые игры

		<b>12</b>	<b>24</b>	<b>36</b>
	<b>Итого:</b>	<b>72</b>		

### **Содержание программы.**

**Тема 1.1. Особенности регламентации административной ответственности законами субъектов РФ.** Анализ законодательства субъектов РФ о комиссиях по делам несовершеннолетних. Проблема соотношения административного законодательства РФ и субъектов РФ. Основные международные, российские, региональные и муниципальные правовые акты в сфере защиты прав детей, по профилактике безнадзорности, правонарушений, девиантного поведения подростков.

**Тема 1.2. Понятие и сущность административной ответственности несовершеннолетних. Квалификация административных правонарушений. Основания и порядок привлечения к административной ответственности родителей, не исполняющих обязанности по воспитанию, обучению детей. Понятие административной ответственности и её особенности. Понятие административного правонарушения: его признаки, состав. Возраст, по достижении которого наступает административная ответственность. Освобождение от административной ответственности.**

Цели и виды административных наказаний. Основные и дополнительные наказания. Общие правила назначения административных наказаний. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административное правонарушение. Сроки назначения административного наказания. Особенности назначения административного наказания несовершеннолетнему.

**Тема 1.3. Производство по делам об административных правонарушениях. Особенности производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних.**

Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних. Стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Возбуждение дел об административных правонарушениях. Протокол об административном правонарушении. Сроки составления протокола об административном правонарушении. Рассмотрение дела об административном правонарушении.

Место и сроки рассмотрения дела об административном правонарушении несовершеннолетнего.

Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении. Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним. Порядок и сроки обжалования.

**Тема 1.4.** Правовые и организационные основы деятельности центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа органов управления образованием.

Назначение, задачи и правовые основы деятельности центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.

Основания и порядок помещения, содержание постановления о помещении в центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей. Медицинские противопоказания.

Режим и сроки содержания несовершеннолетних в центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.

Роль центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей в предупреждении безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Специальные учебные воспитательные учреждения открытого типа, их назначение и задачи.

**Тема 1.5.** Организация деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность государственных органов: комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, центров занятости населения, органов общего и профессионально-технического образования по вопросам профилактики детской безнадзорности, преступности и другой противоправной деятельности несовершеннолетних.

Взаимодействие с образовательными учреждениями, органами опеки и попечительства, органами управления социальной защитой, специализированными учреждениями для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, органами по делам молодежи в вопросах профилактики девиантного поведения несовершеннолетних.

Формы и методы взаимодействия по делам несовершеннолетних с органами государственной власти, прокуратурой, судами, общественными и религиозными организациями, направленные на решение вопросов профилактики преступности несовершеннолетних.

Задачи комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, порядок их образования и состав.

**Тема 2.1.** Современные формы правонарушений и отклоняющегося поведения детей и подростков. Предупреждение групповой и повторной преступности среди несовершеннолетних. Организация профилактической работы с несовершеннолетними входящими в состав групп антиобщественной направленности, в том числе неформалов. Основные вопросы организации деятельности по выявлению групп несовершеннолетних антиобщественной направленности поведения, проведению с ними работы по разобщению или переориентации, осуществлению взаимодействия с органами и учреждениями системы профилактики.

Характеристика и основные приемы работы с неформальными молодежными объединениями противоправной направленности и входящими в них несовершеннолетними. Методика «развенчания» идеологии существующих формирования. Методика работы по выявлению лидеров антиобщественных подростковых формирований и взрослых лиц, вовлекающих несовершеннолетних в противоправную деятельность. Основные приемы переориентации или изоляции данных лиц. Порядок подготовки материалов для решения вопроса о привлечении взрослых лиц к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

**Тема 2.2.** Суицидальное поведение несовершеннолетних. Суицидальное поведение: психологический ракурс понятия. Подходы к типологии суицидального поведения подростков. Анализ причин самоубийств несовершеннолетних. Диагностика суицидальной направленности личности ребенка (варианты методик и их достоверность). Проблема профилактики суицида, педагогической поддержки детей - суицидентов.

**Тема 2.3.** Проблема употребления психоактивных веществ несовершеннолетними. Понятие аддиктивного поведения и его основные формы (химическая зависимость, игровая зависимость, оккультная аддикция). Социально-психологические факторы, способствующие аддиктивному поведению детей и подростков (влияние аддиктивной субкультуры, питейные традиции, дисгармония семейных отношений, воздействие референтной группы, СМИ и др.). Психофизические предпосылки аддиктивного поведения: отягощенная наследственность, психические расстройства, соматических заболевания, ЗПР, дисфункции в эмоционально-волевой сфере и др.

**Тема 2.4.** Психология асоциально криминальных групп подростков и молодежи. Детерминация преступного поведения (взаимодействие объективных причин и субъективных предпосылок в генезисе делинквентного поведения). Классификация асоциально-криминальных

групп подростков и молодежи (социально-нейтральные группы, предкриминальные группы, неустойчивые криминальные группы, устойчивые криминальные группы).

**Тема 3.1.** Диагностический инструментарий по оценке состояния эффективности профилактики и коррекции девиантного поведения подростков, профилактики семейного неблагополучия. Применение эффективных методик по оценке состояния эффективности профилактики и коррекции девиантного поведения подростков, профилактики семейного неблагополучия.

**Тема 3.2.** Круглый стол по теме «Организационное обеспечение деятельности специалиста комиссии по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений, безнадзорности и девиантности подростков». Заседание круглого стола по проблеме «Организационное обеспечение деятельности специалиста комиссии по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений, безнадзорности и девиантности подростков».

**Тема 3.3.** Предупреждение профессионального выгорания специалистов, работающих с несовершеннолетними

*Итоговая аттестация проводится в форме тестирования и должна выявлять теоретическую и практическую подготовку слушателя.*

### **Перечень учебно-методического обеспечения для самостоятельной работы обучающихся по дисциплине (модулю)**

№	Тема	Вид работы	Баллы
<b>Модуль I. Нормативно-правовое и организационное обеспечение профилактической и коррекционной деятельности специалиста</b>			
1	Особенности регламентации административной ответственности законами субъектов РФ	Составление конспекта	20

2	Понятие и сущность административной ответственности несовершеннолетних.	Составление конспекта	20
	Квалификация административных правонарушений.	Составление таблицы, схемы	40
3	Производство по делам об административных правонарушениях.	Рецензирование научной статьи, анализ научного текста	60
	Особенности производства по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних.	Рецензирование научной статьи, анализ научного текста	60
4	Правовые и организационные основы деятельности центров временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа органов управления образованием	Составление конспекта	20
<b>Модуль II. Теоретико-методологические основы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних</b>			
5	Отклоняющегося поведения детей и подростков.	Составление конспекта	20
	Предупреждение групповой и повторной преступности среди несовершеннолетних	Решение задач, казусов, кейсов	40

	Организация профилактической работы с несовершеннолетними входящими в состав групп антиобщественной направленности, в том числе неформалов	Решение задач, казусов, кейсов	40
6	Суицидальное поведение несовершеннолетних	Составление конспекта Решение задач, казусов, кейсов	20/40
7	Проблема употребления психоактивных веществ несовершеннолетними	Решение задач, казусов, кейсов	40
8	Психология асоциальнокриминальных групп подростков и молодежи	Составление конспекта	20
<b>Модуль III. Диагностика результативности профилактической и коррекционной деятельности</b>			
9	Диагностический инструментарий по оценке состояния эффективности профилактики и коррекции девиантного поведения подростков, профилактики семейного неблагополучия	Решение задач, казусов, кейсов	40
10	Круглый стол по теме «Организационное обеспечение деятельности специалиста комиссии по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений, безнадзорности и девиантности подростков»	Написание научной статьи, реферата	60



Каждый вид самостоятельной работы выполняется обучающимся в электронной форме, и сдается преподавателю в установленные сроки.

Для успешного прохождения обучения обучающиеся должны набрать в рамках модуля не менее 60% от максимального количества баллов в модуле, выбрав учебные элементы по своему усмотрению.

Вид работы может быть изменен, по согласованию с преподавателем, без изменения максимальной суммы баллов по данной теме.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нестабильность жизни в стране и в мире в целом наносит удар по обществу, семье, а в конечном итоге — по ребенку. Периодически возникающий интерес к проблемам семьи и детства обусловлен снижением рождаемости, повышением смертности, сокращением численности несовершеннолетних в общей совокупности численности населения России и рядом других причин. В результате падения авторитета норм морали и нравственности происходит дезорганизация социальных отношений, снижается уровень социального контроля и самоконтроль.

Следствием этого становятся разрушение семейно-брачных отношений, преступность несовершеннолетних, массовая беспризорность, увеличение числа детей, оставшихся без попечения родителей, и иные негативные социальные явления. В этих условиях особую тревогу вызывает подрастающее поколение, формирование его жизненных принципов и создание достойных условий для его существования и развития.

Для осуществления государственной политики в сфере предупреждения и пресечения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних образована система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, куда входит значительное количество государственных и негосударственных органов, организаций и учреждений. Это развитая система, которая имеет широкую нормативную базу, включая в себя как отечественное законодательство на различных уровнях, так и международные нормативно-правовые акты, ратифицированные Российской Федерацией.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются очень важным и необходимым субъектом системы профилактики. На протяжении всей своей истории деятельности комиссии играли важную роль в решении проблем защиты прав детей от жестокости, насилия, негативных влияний асоциальной среды.

На сегодняшний день изучение деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав является актуальным, так как именно от её деятельности зависит в дальнейшем жизнь несовершеннолетних правонарушителей, безнадзорных и беспризорных детей, а в дальнейшем и будущее страны в целом.

В первой главе, которая называется «Теория, история, зарубежный опыт деятельности организаций и учреждений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» мы изучили исторический аспект становления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, раскрыли структуру системы предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних как России в целом, так и за рубежом. История нам показала, что комиссия в процессе своего создания, развития и становления прошла длинный путь с 1918 года до наших дней. На протяжении этого времени постоянно изменялись её цель, структура и направления деятельности. На данном этапе комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав является органом, который призван в процессе своей деятельности, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их устройству и организации культурного досуга, а также оказание помощи в воспитании несовершеннолетних, через соответствующие государственные органы и общественные организации.

Во второй главе «Механизм обеспечения эффективной деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» мы проанализировали законодательство Российской Федерации, регулирующее деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Рассмотрели особенности правоприменительной деятельности комиссий и сложности, возникающие в их работе в данной сфере.

Так, проведя анализ, становится очевидно, что без прочной современной законодательной основы успешная деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав вряд ли возможна. Говоря о

сложностях правоприменительной практики, возникающих в работе комиссий, проблемой выступает недостаточный профессиональный уровень юридической и психологической подготовки их членов, просто необходимой для работы с несовершеннолетними.

Исходя из выявленных нами проблем, в третьей главе, мы предлагаем совершенствовать деятельность комиссий на законодательном и образовательном уровнях.

В рамках законодательного уровня можно сформировать рекомендацию по принятию Федерального закона, который обеспечит законодательную определённость правовой природы комиссий. Возможность закрепления статуса комиссий как органа исполнительной власти. Также рекомендацию в виде четкой нормативной регламентации, которая должна обеспечить организацию и деятельность комиссий.

На образовательном уровне решением проблемы недостаточного профессионального уровня членов комиссий будет являться переподготовка нынешних специалистов с учетом современных тенденций и обозначенных проблем правового уровня.

Таким образом, нами была разработана программа повышения квалификации сотрудников комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, продолжительностью 72 академических часа.

Так, программа поможет сотрудникам комиссий совершенствоваться и получить новые компетенции, необходимые для профессиональной деятельности, и повысить профессиональный уровень в рамках имеющейся квалификации.

В заключении отметим, что проблемы в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав существуют давно и постоянно требуют решения, как на законодательном уровне, так и на местах. При всех предложенных рекомендациях, не следует забывать, что молодое поколение это фундамент развития любой страны, а значит нужно иметь возможность

создавать благоприятные условия и гарантировать их реализацию, минимизируя неблагоприятные риски.

Подводя итог всему вышесказанному можно сделать вывод о том, что цель и задачи данной дипломной работы были достигнуты в полной мере, проблема исследования всесторонне изучена и на основании этого предложены действенные способы, направленные на совершенствование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно-правовые источники

1. "Конвенция о правах ребенка" (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990)
2. "Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)" (Приняты 29.11.1985 Резолюцией 40/33 на 96-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)
3. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) Приняты резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года
4. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
5. "Семейный кодекс Российской Федерации" от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 01.05.2017)
6. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (ред. от 18.05.2017)
7. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)
8. Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"(ред. от 3.07.2016)

9. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (последняя редакция)
10. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации"(ред. от 28.12.2016)
11. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"(ред. от 3.04.2017)
12. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"(ред. от 28.03.2017)
13. Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761 "О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы".
14. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. N 272 "О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав" (ред. от 22.01.2014)
15. Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. N 995 "Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав" (ред. от 18.09.2016)
16. Указ Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 (ред. от 25.02.1993) «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних». Документ фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30.12.2012 № 297-ФЗ, в соответствии с которым комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются на территории субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации; порядок осуществления деятельности комиссий определяется законодательством субъекта Российской Федерации.
17. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. N 1 "О судебной практике применения законодательства,

регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних".

18. Закон Свердловской области от 5 июля 2010 г. №57-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Свердловской области»

### **Научная литература**

19. Амеличкин А.В. Защита прав и законных интересов человека и гражданина в административной деятельности органов внутренних дел // Юридическая наука и правоохранительная деятельность. 2012. N 3 (17)
20. Ахъядов Э. С. Отечественный и зарубежный опыт профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Молодой ученый. — 2016. — №2.
21. Беляева, Л.И. Ювенальная юстиция: история и современность / Материалы семинара «Преподавание ювенального права и ювенальной юстиции в российских ВУЗах»/ Л. И. Беляева Москва 25-28 апреля 2012 г. - М.: «Статус», 2012.
22. Борисова В.Ф., Ильгова Е.В., Кузнецова И.О. "Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних": коллективная монография : коллективная монография / В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015.
23. Власенко А.Б. Государственная политика в сфере охраны надлежащего воспитания несовершеннолетнего // Личность, общество, государство. Проблемы развития и взаимодействия: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 2-6 октября 2012 г. (XVIII Адлерские чтения). - Краснодар: Традиция, 2012.



24. Горлова Ю.Н. Ювенальная юстиция - правовая основа социальной политики в отношении несовершеннолетних в РФ // Молодежная политика в условиях формирования гражданского общества и правового государства: материалы мартовской межрегиональной студенческой научной конференции, 21 марта 2014 г. - Волгоград: ПринТерра, 2014.
25. Грицун И.М. Преступность несовершеннолетних и возможности государственной политики реагирования на нее // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. - М., 2013, № 2.
26. Зубков А.И. Государственная политика в отношении несовершеннолетних правонарушителей и проблемы создания ювенальной юстиции // Государственная политика в области назначения и исполнения уголовных наказаний. Сборник материалов международной научно-практической конференции (Вологда, 20-21 ноября 2015 г.). В 2-х частях. - Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2015
27. Зыков О.В. Ювенальная юстиция - правовая основа социальной политики в отношении несовершеннолетних // Повышение эффективности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних: перспективы законодательного регулирования. Материалы парламентских слушаний 17 марта 2012 года. - М.: Изд-во Гос. Думы, 2012.
28. Кирюхин В.В. Вопросы правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Проблемы правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: сб. науч. ст. М., 2013. Вып. 4.
29. Комарницкий А.В. Становление и развитие российской государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних // Проблемы защиты прав: история и современность: материалы четвертой международной межвузовской

- научно-практической конференции 15 мая 2013 г.. - С.-Пб.: Изд-во ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2013.
30. Корчагина Е.Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и перспективы // Ювенальная юстиция и профилактика правонарушений: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 26 - 28 ноября 2016 г. / Под общ. ред. В.П. Сальникова; Б.П. Пустынцева. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016. - Ч. 1.
31. Красновский Л.О. Предупредим преступность подростков. Педагогические раздумья о комиссии по делам несовершеннолетних // Учитель. – 2012. – №4.
32. Кривоносов, А.Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью /А.Н. Кривоносов // Государство и право. - 2017. - №7.
33. Маклыгина Т.Н. О роли комиссии по делам несовершеннолетних в обеспечении профилактики и реабилитации безнадзорных и беспризорных детей // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2016. – №14.
34. Таибова О.Ю. Правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и перспективы развития // Lex russica. 2015. N 1.
35. Челябова Э.И. Социальная политика в отношении несовершеннолетних из неблагополучных семей // Вопросы ювенальной юстиции. - М.: Юрист, 2015, № 3 (8).
36. Черешнева С.А. Ювенальная юстиция как правовая основа социальной политики в отношении несовершеннолетних // Право и государство: современное состояние и пути совершенствования: Сборник научных трудов. - Липецк: ЛГПУ, 2012.
37. Шайденов Н. А. Зарубежный опыт борьбы с правонарушениями несовершеннолетних // Молодой ученый. — 2014. — №17.1

- 38.Шуняева В.А. Государственная политика в области устранения причин развития девиантного поведения несовершеннолетних и их правонарушений на различных уровнях профилактики // Современные вопросы юридической науки и практики. Материалы общероссийской научно-практической конференции 14-15 ноября 2015 года. - Тамбов: Изд. Дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2015.

### **Судебная практика**

- 39.Решение Калининского районного суда Санкт-Петербурга №12-133/15 //Единая база данных решений судов общей юрисдикции Российской Федерации <http://xn--90afdbaav0bd1afybeub5d.xn--p1ai/bsr/case/7874948>

### **Учебники и учебные пособия**

- 40.Баженов В.А. Профилактическая работа с несовершеннолетними правонарушителями: Учебное пособие. – М.: Логос-М, 2012.
- 41.Бакаев А.А. Система профилактики правонарушения несовершеннолетних: учеб. пособие // А.А. Бакаев. – М.: Логос, 2014.
- 42.Борисенков, В. П. Проблема безнадзорности в России / В. П. Борисенков // Педагогика. - 2015. - № 2.
- 43.Беженцев А.А. Профилактика правонарушений несовершеннолетних. Учебное пособие. - Инфра-МВузовский учебник, 2016 г.
- 44.Гета М.Р., Писаревская Е.А. Ювенальная юстиция: проблемы и перспективы : учеб. пособие. Новокузнецк: НФИ КемГУ, 2015.

### **Электронные ресурсы**

45. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области по итогам деятельности в 2016 году/ Интернет-источник URL: <http://www.svdeti.ru/images/files/doklad-2014.pdf> (28.03.2017)
46. История создания комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав/ Интернет-источник URL: <http://kdnzp.midural.ru/about/>

